

# 农地增值收益分配与乡村治理<sup>※</sup>

## ——基于山东省X村的实证研究

童 航

**内容提要：**农地增值收益如何分配直接关系到集体成员的切身利益以及乡村治理机制的有效性。是否具有本集体成员资格是取得分配资格的前提条件，因此成员资格的取得、丧失和权利义务的合理配置就成了关键。农地增值收益如何分配，X村在实践中形成了以下两种分配机制，即“人地利益变动分配机制”和“精神文明奖励分配机制”，这是局部正义理论和“多主体有效参与”乡村治理模式的实践。《农村集体土地征收补偿条例》在进行农地增值收益分配的规则设计时可以借鉴X村的分配模式，根据增值收益产生路径的不同，区分为分配的均等性规则和激励性规则。

**关键词：**农地增值收益 乡村治理 “人地变动利益分配机制” 局部正义

中图分类号：F301.3

文献标识码：A

文章编号：1009-2382(2016)01-0074-05

DOI:10.13891/j.cnki.mer.2016.01.016

### 一、问题与背景

“快速城市化过程中如何合理分配土地增值收益，是我国当前土地制度改革亟需处理的重大问题之一”（程雪阳，2014）。土地增值收益的产生路径有二：一是通过劳动等手段使土地产生自然增值；二是土地性质转变后产生市场化增值，这主要是指通过征收制度，将农用地转化为建设用地后所产生的增值。<sup>①</sup>前者的分配主要集中在人口增减所产生的个体性差异；后者的分配“关系到农民的切身利益，甚至整个经济社会的发展与稳定”（徐会苹，2015），是当前农村纠纷产生的主要根源之一，是乡村治理的难点。矛盾的突出亟需中央的回应。2011年12月时任国务院总理温家宝在中央农村工作会议指出，要“大幅提高农民在集体土地增值收益中的分配比例”；2013年11月，中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》再一次强调要“建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益。针对土地增值收益分配机制不健全，兼顾国家、集体、个人之间利益不够等问题，要建立健全土

地增值收益在国家与集体之间、集体经济组织内部的分配办法和相关制度安排。”然而，目前学术界对土地增值收益分配的研究主要集中在其归属层面，形成了三种理论观点，即“涨价归私”论（陈小君，2012）、“合理补偿”论（蔡继明，2004）和“涨价共享”论（陈柏峰，2012），而且关注的焦点是政府与私人之间的分配（何仁伟，2012）。但对土地增值收益在集体经济组织内部如何分配的个案实证研究及其有益经验性规则的提炼却有所欠缺，这恰恰是关涉到农民个体所能享有和获得的最终收益不可或缺的重要问题，值得引起重视。

基于以上问题和背景，本文选取了山东省X村作为考察对象。X村位于山东省济南市的一个欠发达的县，是X镇的驻地村，是2009年三百名村之一。X村在农地增值收益分配方面积累了一定的经验，形成了具有代表性的“人地利益变动分配机制”和“精神文明奖励分配机制”，本文将对这两种机制进行全方位考察，从中提炼出规则理性和制度价值，以期有助于《农村集体土地征收补偿条例》中土地增值收益分配规则的科学化设计。

※本文为国家社科基金一般项目“农村集体土地增值收益分配的法律机制研究”（项目编号：14BFX082）的阶段性成果。

① 关于土地增值的原因，可参见邓宏乾：《土地增值收益分配机制：创新与改革》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2008年第5期；魏刚、李霞：《基于“包容性增长”视角下的农地增值收益分配问题研究》，《农村经济》2013年第1期。

## 二、农地增值收益分配的前提性条件： 成员权资格的认定

农地增值收益的享有主体具有封闭性的特征,仅限于本集体的成员,故成员权的资格认定尤为关键。而成员权的取得、丧失以及成员与其所依附的农村集体经济组织的权利义务关系将会深刻影响农地增值收益分配制度的现实运作。可见,成员权资格问题不能局限于取得机制,而应进行“时间序列”层面的动态性考察,这才是制度运行的生命力所在。那么,X村的成员权制度有何特点,本文将围绕X村成员权资格的取得、丧失和权利义务关系来展开。

### 1. 农村集体经济组织成员资格的取得

现行法律规范没有对农村集体经济组织成员资格的取得作出很明确的规定。一般认为,土地承包经营权的主体仅限于本集体经济组织成员。然而,《土地承包法》第26条第2款规定对迁入小城镇落户的承包方仍应保留其土地承包经营权,似乎说明集体经济组织成员在迁入小城镇落户后仍可享有村集体的成员资格。2005年,最高人民法院在《关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》中则提出:如果承包方没有纳入国家公务员序列或城镇企业职工社会保障体系,应认定其仍具有农村集体经济组织成员资格。这一司法解释是对《土地承包法》的继承和发展,明确了在小城镇落户的哪些农民仍可享有集体成员权。

那么,这一具有前提性的农村集体成员资格认定问题在实践中运行状态如何,根据我们所获取的资料,X村可以取得本村集体经济组织成员资格的情形有以下几种:(1)具有本村集体所在地户籍的村民及其子女。(2)因婚姻关系取得成员资格。女方嫁入本村集体或男方入赘本村集体女家者可以取得本集体的成员资格,但若有儿子的家庭,女婿则不能在本村集体取得成员资格;若有两个及其以上女儿的家庭,只有一个女婿可以取得本村集体经济组织成员资格。(3)因国家移民政策等原因,落户本村集体的移民可以取得村集体成员资格(在调研过程中,我们发现本村有部分村民是由于三峡库区移民过来的)。(4)因升学等原因将户口迁出本集体的成员,毕业后未就业者可以落户并恢复原来的成员资格。(5)向村集体缴纳一定的费用后,可以落户并取得该村集体经济组织的成员资格(这一情形伴随着X村的经济发展和人口

的不断增长,从2009年开始村委会已经取消了这一情形)。(6)经村集体经济组织成员大会或者成员代表大会认定可以取得集体经济组织成员资格的其他情形。据此,我们认为,X村在集体成员权的取得方面与现行法律规范有不一致的地方,其村集体经济组织成员资格的取得并非依赖于土地承包权,而主要依据其是否具有本村户口,因此迁入小城镇落户但没有纳入国家公务员序列或城镇企业职工社会保障体系的也不能取得本集体经济组织成员的资格。在与X村集体经济组织成员访谈中我们了解到一个案例:郝大爷的妻子和其儿子都是非农户口,因此不具有承包村集体土地的资格,也不能享有村集体收益分配权,不能享受村集体经济组织过节费等福利。在X村的实际情况是只要不具有X村的户口就不能行使村集体经济组织成员权利,享受村集体经济组织成员权带来的收益。

### 2. 农村集体经济组织成员资格的丧失

成员资格的取得和丧失是集体经济组织的“两扇门”。如果成员资格的变动能够实现制度性建构,则可提升乡村治理机构的运作效率。成员权资格包括绝对丧失和相对丧失。绝对丧失是指集体成员死亡而导致的集体成员资格的绝对失去;相对丧失是指集体成员的主体身份依然存在,但已经通过某种方式转化为市民或其他集体成员,相对于原集体则意味着丧失集体成员权资格(童列春,2015)。

根据我们的调查,X村集体经济组织成员资格丧失的情形主要有以下几种:(1)原村集体经济组织成员死亡;(2)原村集体经济组织成员因婚姻关系等取得其他村集体经济组织成员资格;(3)原村集体经济组织成员申请退出集体经济组织或者转为非农户口。据此,我们认为,X村在集体经济组织成员的退出机制方面是比较谨慎的,充分尊重了集体成员的成员权,尊重“集体土地世代相传的自然关系以及因伦理习惯决定的与社区集体的生活联系”(韩松,2005);而且成员权资格的丧失对丧失主体的利益影响是巨大的,其将失去农地增值收益的分配资格。因此,将成员权资格的丧失情形限定在自然死亡、主动退出或者取得其他村的成员权资格外,不允许乡村治理机构运用其权力将某一成员“逐出”本集体是正确的。

### 3. 农村集体经济组织成员的权利和义务

集体成员的权利和义务与集体经济组织的权利和义务应当具有对等性。成员的权利是其个体能动性

的集中体现,成员的义务则可以反衬集体经济组织的地位。然而对于农民集体成员在本集体中享有何种民事权利,在现行法律中并无明确的规定。那么,如何从实践中提炼出相应的规范就显得尤为重要。

我们通过对X村集体经济组织管理者、集体成员和村集体企业管理者的访谈以及收集到的相关资料了解到,X村的集体经济组织成员享有的成员权包括:(1)选举、监督、罢免权。全体村集体经济组织成员选举产生本村集体经济组织的管理者,管理者对全体成员负责。(2)村集体经济组织事务的参与权。村集体经济组织一般性事务由村民代表大会表决(据X村集体经济组织成员描述,由于村集体成员人数太多,要召开成员大会难度较大,因此成员大会极少召开,一般重大事项都是通过成员代表大会决议通过。而成员代表的选举由每15户产生1名代表的比例在一定程度上保证代表大会决议的代表性),重大事务需通过村民大会表决通过。(3)村集体收益分配权。村集体经济组织的收益是村集体经济组织全体成员共同作用的结果,应当由村集体经济组织成员按照贡献的大小进行分配(据了解,X村的村集体收益分配按照对村集体经济发展的贡献大小进行分配,同时将村集体收益分配与X村精神文明建设紧密结合,形成两种文明建设并驾齐驱的局面)。(4)宅基地的无偿使用权。只要是X村集体经济组织的成员,达到村集体经济组织规定的条件(比如,结婚后与父母分居等)就可以无偿取得宅基地的使用权。(5)土地承包经营权。土地是农民赖以生存的根本,这一权利不仅承载着集体经济有效实现的基础,更是农村社会稳定发展的前提,X村集体经济组织成员有权依法承包村集体经济组织管理的耕地、自留山、自留地等承包地。(6)获得社会保障权。集体经济组织应当为集体成员的生存权和发展权服务,成员的社会保障权利是集体经济不断发展壮大的坚强后盾。集体成员的义务有:(1)按照规定缴纳承包地找平款。这一义务可以说是X村特有的,但并没有违反法律的强制性规定,是X村成员权的创造性体现(具体内容详见本文第三部分的论述)。(2)遵守村规民约。村规民约是村民基于法律的授权,根据当地的实际情况,依照村民集体的意愿,经过民主程序而制定的规章制度,集体成员应当遵守。(3)执行集体经济组织通过的决议。集体经济组织决议是集体成员行使权利的体现,集体成员应当执行。

我们认为,X村在集体成员的权利义务配置方

面,基本按照现行法律规范运作;并根据实际情况的需要,按照集体和成员的权利义务之对等性原则创新了某些权利和义务。关于集体成员资格的认定,理论界有三种学说,分别是“户口说”、“社会保障说”、“村民说”及“取得土地承包经营权说”(张钦、汪振江,2008)。该村以户籍为基础,并考虑社会保障因素,同时开放性地赋予成员代表大会在特定情况下的决定权,是值得肯定和借鉴的。同时,以上关于X村在成员权资格方面的实践,为该村农地增值收益分配的创新奠定了经验理性和集体权威性。

### 三、X村农地增值收益分配的两种机制

基于农地增值收益产生路径的不同,X村创造了两种不同的增值收益分配机制。一是“人地变动利益分配机制”,着眼于农地自然增值所产生的收益;二是“精神文明奖励分配机制”,着眼于集体土地被征收后所产生的增值收益。以上两种分配机制是乡村治理机构的成员(主要是村委会成员)和集体或个人之间在“追逐各自目标下博弈的结果”,深刻影响着各参与主体的行为选择和乡村治理模式的形成。

#### 1. 人地变动利益分配机制

农地自然增值所产生的收益分配具有特殊性,按照“增人不增地、减人不减地”的政策就归实际承包人所有。但面对新增人口无地耕种以及某些集体成员死亡后的承包地闲置或者由该家庭成员耕种之间的矛盾,如果任由这一矛盾的持续性存在,将不利于农村的稳定,也不利于集体成员基本权益的保障。为此,X村根据人口增减的变化,创设了“人地变动利益分配机制”,这种分配方式是每年将全村的承包地自然增值收益纳入村集体进行统一分配。该村设计了一系列的步骤和方法来确定每年的土地总体收益和实际人口,在此基础上得出每户可享有的土地收益;然后根据这一参数逐户进行计算,多则需要缴纳找平款,少则可以获得找平款;最后由村委会出面来收取和发放找平款(董航等,2014)。在这一过程中,是由村委会主导的,且该分配机制的实施是得到了全体村民的同意的,是经过村委会讨论通过的。这就保证了具体实施过程中能够将矛盾降到最低,并通过多年的实践形成规则理性和经验惯性,最终得到了绝大部分集体成员的认可。

X村的这一农地增值收益分配机制,严格来说是违反《农村土地承包法》第20条的规定的,因为就规



范层面来说,将土地分配到个人后,个人在自己承包地上所取得的收益应当归个人所有,即应保证集体成员对承包地利益的绝对享有权。但我们知道,面对人地矛盾的突出化,如果严格遵守这一规范,而不做任何改变,那么农村集体经济组织将丧失权威性,集体成员之间将失去凝聚力。为此,X村在保证集体成员对其承包地享有承包经营权的前提下,对其所取得的收益进行干预,并纳入全村承包地的总体收益范围。总体收益的确定是非常重要的,因为土地增值收益总额的确定是收益分配的前提和基础;然后按照人口对最终全村的承包地上的全部收益进行重新分配。这一分配方式在形式上并没有触及《农村土地承包法》的强制性规定,而是在具体收益分配上进行干预,保障了集体成员的基本权益。

该村的人地变动利益分配机制给我们的立法启示是:稳定农民对承包地的经营权的立法初衷没有错,但并不能将其绝对化,而应建立动态化的调节机制。具体来说就是要与集体成员的资格挂钩,在集体成员身份保有期间,应保证其对承包地的处分和收益权;当某一集体成员死亡或者退出本集体时,集体经济组织可以收回其承包地,将其分配给无地的集体成员。同时,集体经济组织可建立本集体的承包地储备制度,以应对新增集体成员对承包地的利益诉求;或者借鉴X村的人地利益变动分配机制。但这一农分配机制对基层乡村治理机构的要求是比较高的,因为“治理是多元主体对乡村社会公共事务进行协同共治的过程”(郭正林,2004)。这要求该集体经济组织具有相当的权威性和凝聚力,能够有效协调集体成员内部的矛盾和冲突;同时集体成员能够积极且有效地参与本集体内部共同事务的决定和处理,因为集体成员的参与权是“保障成员个人意志能够顺利表达,从而构成集体意志合力的程序推动器”(陈小君,2014)。如果农民缺乏谈判权和参与权,那么将在很大程度上削弱农民分享土地增值收益机制的作用发挥。

## 2. 精神文明奖励分配机制

当农村集体土地被征收后,所产生的征地补偿款应当按照《土地管理法》第47条、第48条等规范的规定,将土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费等费用分配给那些被征收承包地或宅基地的集体成员;而对于农村集体土地所有权被征收部分,集体经济组织会在征地补偿款中留存一部分,用于本集体的公共性支出。此外,在农村集体土地上创

办乡镇企业,这也是将农村集体土地转化为建设用地,只不过建设用地的使用权依旧属于本集体,而不是转化为国有建设用地后,进入国有建设用地流转市场。因此,集体土地被征收的增值收益分配具有复杂性,对于明确归属集体成员个人部分,我们在此不作讨论。本文主要讨论归属于集体经济组织部分的农地增值收益的分配。

这些收益属于全体集体成员所有,是进行平均分配还是奖励性分配,对于乡村治理和集体成员的最终收益会产生不同的影响。如采用平均分配方式,乡村治理机构仅需要统计本集体的成员人数即可,这样的乡村治理模式具有消极性;对集体成员而言,每个人的最终收益都是一样的,使得集体成员会对本集体的企业失去归属感。如采用奖励性分配方式,那么要求乡村治理机构具有相当的权威性,并能保证分配的公平性,需要积极的制定一系列的奖励规则,并要保证集体成员个体的参与度。这样的乡村治理模式是主动的,需要进行有效的沟通和规则设计。X村最终采用了第二种分配方式,我们称之为“精神文明奖励分配机制”。

“精神文明奖励分配机制”具体内容是什么,又是如何运作的?在调研中,我们发现:这一分配机制是与该村的“五好家庭”的评比挂钩的,通过各种“评优树优”活动对村集体收益进行分配,让本集体成员通过积极参与集体活动的方式来分享集体增值收益的成果。“五好家庭”评选活动是集体增值收益分配的关键点。具体来说:(1)五好家庭评选机制将家庭经济收入、学生的在校表现、计划生育、社会公德和家庭伦理等纳入考察范围,如某一学生在校期间不努力学习,违反校纪校规的,经学校证明后该学生所在的家庭将不能参加本年度的五好家庭评选。(2)为了防止出现人情票和关系票现象,该村的五好家庭评选实行记名投票制度,而且规定直系亲属之间不能互相评。(3)五好家庭的评选每年进行一次,并不具有终身性。这就要求评上后的五好家庭不能懈怠,还需继续努力,第二年能否保持还需要重新评定。(4)在奖励分配上,只有五好家庭的成员才能参与企业分红,这就要求五好家庭的“股民”不仅要积极参与本集体的公共事业,还需要关心和支持集体企业的生产经营状况,因为这些利益与其密切相关。此外,该村还积极开展“十佳青年”、“三星奖”、“双十优”等评选活动,让获奖者分享集体增值收益,以期能激发该村集体成员的创

造性以及发扬先进性。

对于这一分配方式,我们需要思考其背后的制度价值。该村的这一分配,是由集体经济组织或者说是乡村治理机构主导的村集体增值收益分配模式。这一模式的运作过程中,村集体以精神文明建设为切入点,通过各种“评优评先进”的活动将绝大部分村集体成员纳入其中,形成“多主体有效参与”的分配模式。这一分配模式,从理论上来说是贯彻了乔恩·埃尔斯特局部正义理论,即分配的决定是局部的,是由相对自主的社会机构决定的(Jon Elster, 1991)。从现实层面来说是由于村集体是一个利益共同体,具有明确的边界,具有内部实施公平与效率兼顾原则的可能性。具体到该村的农地增值收益分配而言,该村并不是将所有的农地增值收益分配都进行激励性的分配,而是设计了双层分配机制,即基础层面的平均分配和奖励层面的激励分配。在调研中,我们发现,该村对集体土地增值收益分配的处理过于强调激励性,对于非“五好家庭”成员的基础收益权的关注有所欠缺,这有可能导致多数人民主的“暴政”,使得那些无法享受村集体增值收益的群体脱离集体经济组织,最终也不利于农村社会的持久稳定。幸运的是,该村治理机构已经认识到了这一问题,正在完善这一创造性制度。

#### 四、结 论

本文立足于中国农村的实际,从个案思考出发来思考中国的土地制度,思考中国农民的基本权益保障。通过以上的分析论证,本文得出以下基本结论和建议:

第一,成员权资格的确定是农地增值收益分配的前提。在当下乡土社会的背景下,应通过立法完善成员资格标准的认定,此时不宜采取单一的户籍标准,而应综合考虑。本文建议在具体规范设计时,应确立“是否以本集体经济组织土地为基本生活保障”作为界定成员资格认定的核心标准,并综合考虑户籍、权利义务等因素。此外,依法律明确规定,或者依社会习惯和公平正义原则应接纳为集体成员的,集体不得拒绝。

第二,《农村集体土地征收补偿条例》中在进行农地增值收益分配规则的设计要区分基础性增值收益分配和衍生增值收益分配。这是由集体成员权的基本权利属性所决定的。前者对应于分配的均等性规则,要求按照人口进行平均分配,保证集体成员的基本受

益权;后者对应分配的激励性规则,村集体可以根据本村实际情况创设相应的奖励性分配方案。

第三,土地增值收益的分配需要有效的乡村治理模式,“多主体有效参与”的治理模式能够为其提供权威性保证和制度性支持。这一治理模式是根植于东方经验的,并在“东方知识”中的位置确定,而不是由“西方知识”中的位置来决定的。多主体有效参与以乡村治理机构为主导,并以村民代表大会等方式来进行主体之间的有效沟通、互动和合理制约,在多回合的沟通和协商基础上来确定和调整本集体内部的农地增值收益分配规则。

#### 参考文献:

1. 程雪阳:《土地发展权与土地增值收益的分配》,《法学研究》2014年第5期。
2. 徐会苹:《提高农民土地增值收益分配比例的对策建议》,《经济纵横》2015年第5期。
3. 陈小君:《农村集体土地征收的法理反思与制度重构》,《中国法学》2012年第1期。
4. 蔡继明:《必须给被征地农民以合理补偿》,《中国审计》2004年第8期。
5. 陈柏峰:《土地发展权的理论基础与制度前景》,《法学研究》2012年第4期。
6. 何仁伟:《中国农地非农化增值收益分配研究》,《湖北农业科学》2012年第9期。
7. 童列春:《论中国农民成员权》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2015年第2期。
8. 韩松:《论成员集体与集体成员——集体所有权的主体》,《法学》2005年第8期。
9. 张钦、汪振江:《农村集体土地成员权制度解构与变革》,《西部法学评论》2008年第3期。
10. 童航、尹秀、韩清怀:《主体制度在农村集体经济有效实现中的运行机制研究——基于山东省平阴县孝直村的实证研究》,载《私法研究》(第15卷),法律出版社2014年版。
11. 郭正林:《乡村治理及其制度绩效评估:学理性案例分析》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2004年第4期。
12. 陈小君:《我国农村土地法律制度变革的思路与框架——十八届三中全会〈决定〉相关内容解读》,《法学研究》2014年第4期。
13. Jon Elster, Local justice: How Institutions Allocate Scarce Goods and Necessary Burdens, European Economic Review 35, 1991, p. 273-291.

作者简介:童航,厦门大学法学院博士生(厦门 361005)。

[责任编辑:徐元明]